Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12518**

18. Wahlperiode 29.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Ulrich, Dr. Diether Dehm, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/12062 –

Das Wirtschaftsabkommen JEFTA zwischen der EU und Japan

Vorbemerkung der Fragesteller

Bereits seit dem Jahr 2013 verhandelt die Europäische Union (EU) mit Japan über das Wirtschaftsabkommen JEFTA (Japan-EU Deep and Comprehensive Free Trade Agreement). Das Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission sowie einige an die Öffentlichkeit geratene Verhandlungsdokumente legen nahe, dass JEFTA sehr weitreichende Vereinbarungen zur Handelsliberalisierung und zur regulatorischen Kooperation enthalten soll. Klagerechte für ausländische Investoren sollen ebenso enthalten sein, wie ein Negativlistenansatz zur Deregulierung von Dienstleistungen. Re-Regulierungen sollen durch Sperrklinkenklauseln erschwert werden. Damit sind die wesentlichen inhaltlichen Kritikpunkte, die den Hintergrund der massiven öffentlichen Proteste gegen das CETA-Abkommen mit Kanada und den Verhandlungen mit den USA (TTIP) bilden, allesamt bei den Verhandlungen zu JEFTA erneut enthalten. Zugleich ist die japanische Volkswirtschaft wesentlich größer als die kanadische. So würde JEFTA mit seinen Bestimmungen quantitativ fast ein Drittel der Weltmarktaktivitäten (u. a. Handel, Direkt- und Portfolioinvestitionen, Arbeitnehmerfreizügigkeit, regulatorische Kompetenzen) berühren.

1. Wie sieht nach Kenntnis der Bundesregierung der weitere Fahrplan für die Verhandlungen bis zum möglichen Inkrafttreten des JEFTA-Abkommens aus?

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass bis Mitte des Jahres 2017 rund die Hälfte der Kapitel für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan abgeschlossen sind. Ein endgültiger Abschluss der Verhandlungen wird für Ende des Jahres 2017 angestrebt. Daran würde sich das übliche Verfahren bis zur Ratifizierung und Inkrafttreten auf beiden Seiten anschließen. Vor diesem Hintergrund ist das endgültige Datum des Inkrafttretens derzeit nicht vorhersehbar.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 23. Mai 2017 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Wird das JEFTA nach Maßgaben eines EU-only-Abkommens oder eines gemischten Abkommens verhandelt, und welche Konsequenzen werden aus den Verhandlungen um den CETA-Vertrag und die Klage vor dem EuGH um das Singapur-Abkommen gezogen?

3. Wird die Bundesregierung im EU-Handelsrat die Klassifikation von JEFTA als EU-only-Abkommen ablehnen, um den Ratifikationsprozess durch den Deutschen Bundestag und andere Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten zu sichern?

Aufgrund ihres Sachzusammenhangs werden die Fragen 2 und 3 gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung verweist auf ihre Antwort auf die Schriftliche Frage 35 des Abgeordneten Alexander Ulrich auf Bundestagsdrucksache 18/11220, wonach sich die Rechtsnatur eines Übereinkommens der EU mit Drittstaaten nach dessen Inhalt richtet. Die Bundesregierung kann somit erst nach Vorlage des Verhandlungsergebnisses abschließend prüfen, ob es sich um ein gemischtes Abkommen oder ein EU-only-Abkommen handelt. Die Bundesregierung setzt sich – wie bei CETA – für ein möglichst umfassendes Abkommen ein, das beispielsweise auch Regelungen in den Bereichen Investitionsschutz, Arbeits- und Umweltschutz vorsieht. Die Bundesregierung geht daher nach jetzigem Kenntnisstand davon aus, dass das Abkommen mit Japan wie CETA als gemischtes Abkommen abgeschlossen wird. Bei der Prüfung der Rechtsnatur des Abkommens wird das Gutachten des Europäischen Gerichtshofes vom 16. Mai 2017 über die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf das Freihandelsabkommen mit der Republik Singapur (EUSTFA) zu berücksichtigen sein. Der EuGH hat in diesem Gutachten entschieden, dass das EUSTFA nicht ohne die Mitwirkung der Mitgliedstaaten unterzeichnet und abgeschlossen werden kann, da einige Teile des Abkommens in die geteilte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der EU fallen.

4. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Verhandlungsposition Japans in Hinblick auf Investorenklagerechte (Schiedsgerichte vs. Internationaler Handelsgerichtshof)?

   Welche Position vertritt die Europäische Kommission in dieser Frage?

   Wie positioniert sich die Bundesregierung?

Die Verhandlungen werden von der Europäischen Kommission geführt und sind noch nicht abgeschlossen. Die Europäische Kommission hat Japan einen Vorschlag für Investitionsschutzbestimmungen nach dem Vorbild von CETA unterbreitet. Dieser beinhaltet präzise formulierte Schutzstandards, die Wahrung des right to regulate sowie ein transparentes Investitionsgerichtssystem mit öffentlich ernannten Richtern und Berufungsinstanz. Die Bundesregierung unterstützt diesen Vorschlag. Japan hat nach Kenntnis der Bundesregierung diesen Vorschlag noch nicht akzeptiert und verweist stattdessen auf das Investitionsschutzsystem in TPP.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

5. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass die japanische Verhandlungsposition auf Investorenklagerechte per Investor-to-State-Dispute-Settlement (ISDS) abzielt, anstatt auf einen internationalen Schiedsgerichtshof (ICS), wie ihn die EU in künftigen Handelsabkommen verankern will?

   Wie positioniert sich die Bundesregierung?

Japan hat bisher die traditionellen Investor-Staat-Schiedsgerichte zur Streitbeilegung bevorzugt (siehe die Antwort zu Frage 4). Die Bundesregierung unterstützt den EU-Vorschlag, der ein transparentes Investitionsgericht mit öffentlich ernannten Richtern und Berufungsinstanz vorsieht.

6. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Verhandlungspositionen Japans und der EU in Hinblick auf die regulatorische Kooperation?

Die Verhandlungen zwischen Japan und der EU sind – auch zu diesem Kapitel – noch nicht abgeschlossen. Der Bundesregierung liegt der Vorschlag der EU für ein Kapitel zur guten regulatorischen Praxis und regulatorischen Zusammenarbeit vor, der sich an den Regelungsgehalt des entsprechenden Kapitels des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA) anlehnt. Dieser Vorschlag steht auf der Internetseite der Europäischen Kommission zum Abruf zur Verfügung (http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/). Der EU-Vorschlag wurde im Rahmen der 18. Verhandlungsrunde vorgestellt und diskutiert. Japan prüft derzeit, die Vereinbarkeit des Vorschlags mit japanischem Recht. Die Bundesregierung verweist hierzu auch auf den Bericht der Europäischen Kommission zur 18. Verhandlungsrunde (ebenfalls abrufbar unter: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan).

7. Kann die Bundesregierung ausschließen, dem JEFTA-Abkommen zuzustimmen, sofern dort Regulierungsräte mit eigenen Entscheidungsbefugnissen enthalten sind?

Wie im Rahmen der Antwort zu Frage 6 ausgeführt, sind die Verhandlungen zwischen der EU und Japan – auch zu diesem Kapitel – noch nicht abgeschlossen. Dementsprechend ist eine abschließende Bewertung noch nicht möglich. Der EU-Vorschlag für ein Kapitel zur guten regulatorischen Praxis und regulatorischen Zusammenarbeit sieht im regulatorischen Bereich keine bindenden Entscheidungsbefugnisse der Ausschüsse für Regulatorische Kooperation vor, so dass die Schutzstandards der Parteien nicht unterlaufen werden können. Die Bundesregierung begrüßt den Vorschlag der EU.

8. Ist nach aktuellem Verhandlungsstand davon auszugehen, dass JEFTA auch auf eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors abzielt und hierbei das Prinzip der Negativliste angewandt wird?

   Wie positioniert sich die Bundesregierung?

9. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass JEFTA laut aktuellem Verhandlungsstand Sperrklinkenklauseln enthält?

   Für welche Bereiche gelten diese, und welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die diesbezüglichen Verhandlungspositionen Japans und der EU?

Aufgrund ihres Sachzusammenhangs werden die Fragen 8 und 9 gemeinsam beantwortet.

Das Abkommen mit Japan soll – wie in Freihandelsabkommen der EU üblich – Kapitel zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Investitionen enthalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Diese sollen um Listen im Anhang ergänzt werden, in denen die Vorbehalte zu diesen Verpflichtungen ausdrücklich genannt werden. Sofern die Kapitel vorsehen werden, dass das jeweilige Öffnungsniveau in Zukunft auch Gegenstand der Verpflichtungen wird (sog. Sperrklinkenklausel), soll dies nicht für Maßnahmen gelten, die sich die EU und die Mitgliedstaaten für wichtige Bereiche wie z. B. die Daseinsvorsorge, Bildung, Gesundheit, Sozialdienstleistungen, Kultur und Wasserversorgung vorbehalten haben. Diese Vorbehalte gewähren den Spielraum, beschränkende Maßnahmen einzuführen und auch künftig je nach den Bedürfnissen vor Ort einen Bereich zu öffnen oder nach innerstaatlichem Recht erfolgte Liberalisierung wieder zurückzunehmen. Damit besteht Politikspielraum für die Zukunft.

10. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell das durchschnittliche Zollniveau zwischen Japan und der EU?

    In welchen Sektoren bestehen besonders hohe Zölle und/oder Quoten, und über welche Senkungen in welchen Sektoren wird verhandelt?

Es wird über Zollsenkungen in allen Sektoren verhandelt.

Das durchschnittliche Zollniveau der aktuell angewandten Zölle liegt bei der Einfuhr von Waren von der EU nach Japan bei etwa 4 Prozent. Unterscheidet man zwischen Agrarsektor und Industriesektor, fallen durchschnittlich im Bereich Agrar etwa 12,9 Prozent und im Bereich Industriegüter etwa 2,5 Prozent an. Bei den Industriegütern sind im Durchschnitt höhere Zölle in den Bereichen Textilien (5,4 Prozent), Kleidung (9 Prozent) und Schuhe (8,9 Prozent) festzustellen.

Im Agrarbereich ist die Zollbelastung seitens Japans – ausgedrückt in handelsgewichteten Zöllen – bei Reis (201 Prozent), Zucker (91 Prozent) und Fleischprodukten (Rindfleisch 93 Prozent, Schweine- und Geflügelfleisch 67 Prozent) besonders hoch. Die EU auf der anderen Seite belastet gegenüber Japan vor allem Importe von Reis (71 Prozent) und Milchprodukten (66 Prozent). Für weitere Informationen wird verwiesen auf Pelikan, Janine / Banse, Martin, Auswirkungen regionaler Freihandelsabkommen auf deutsche und europäische Agrarmärkte, Thünen Working Paper 17, abrufbar unter http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dn053253.pdf.

Im Rahmen der WTO gelten für Einfuhren von Agrargütern, die aus allen Staaten nach Japan geliefert werden können, einzelne Quoten (Quelle: WTO), z. B. Milchprodukte (0,3 t), Butter und Butteröle (1 873 t), Reis und seine verarbeiteten Erzeugnisse (758 000 t), Weizen, Mengkorn, Triticale und ihre verarbeiteten Erzeugnisse (5 740 000 t).

Spezielle Quoten für die Einfuhr japanischer Agrarerzeugnisse unter Zollvergünstigung in die EU existieren nicht. Die Ausnutzung der Zollvergünstigungen, die die EU gegenüber Einfuhren aus allen Staaten gewährt (erga omnes) kann in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht quantifiziert werden. Die Einfuhren von Agrarerzeugnissen aus Japan in die EU sind jedoch so gering, dass auch die Ausnutzung dieser Zollvergünstigungen für Agrarerzeugnisse aus Japan im gesamtwirtschaftlichen Kontext betrachtet, tatsächlich als gering einzustufen ist.

11. Welche Ziele werden nach Kenntnis der Bundesregierung bei den JEFTA-Verhandlungen im Bereich des Zollabbaus generell verfolgt?

Ziel sind flächendeckende Zollsenkungen auf Null, um Vorteile für alle Branchen zu erreichen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

12. Liegen der Bundesregierung Zahlen über das Gesamtvolumen des Umsatzes deutscher und europäischer Unternehmen in Japan vor?

    Falls ja, wie fallen diese aus?

Das Handelsvolumen zwischen Deutschland und Japan betrug im Jahr 2016 rd. 40,3 Mrd. Euro. In 2016 bezifferten sich die deutschen Exporte nach Japan auf rd. 18,35 Mrd. Euro und die Importe aus Japan nach Deutschland auf 21,95 Mrd. Euro.

Das Handelsvolumen zwischen der EU und Japan betrug 2016 rd. 124,6 Mrd. Euro. Die Exporte aus der EU nach Japan betrugen in 2016 rd. 58,13 Mrd. Euro, während sich die Importe aus Japan in die EU auf 66,47 Mrd. Euro bezifferten.

13. Für welche Wirtschaftssektoren in Deutschland, der EU und Japan sieht die Bundesregierung jeweils die größten Interessen an einer Handelsliberalisierung in diesem Wirtschaftsraum?

Die größten Interessen an einer Handelsliberalisierung in Deutschland haben der Bereich der Agrar- (v. a. Milch, Fleisch) und Industriegüterindustrie (v. a. Kfz-Industrie, Chemie). Des Weiteren ist die Öffnung der Vergabe öffentlicher Aufträge, u. a. im Verkehrsbereich, für Deutschland von hoher Bedeutung. Gleiche Interessenlage gilt auch für die übrigen EU-Mitgliedstaaten. Für Japan liegt das Hauptinteresse bei einer Liberalisierung im Industriegüterbereich; stark defensiv bei Agrargütern.

14. Wie groß ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland, die nach Japan exportieren?

Dazu liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

15. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über Klagen japanischer Investoren vor internationalen Schiedsgerichtsstellen, und welche Klagen gab bzw. gibt es, die Forderungen gegen die EU, die EU-Mitgliedstaaten oder Gebietskörperschaften innerhalb eines EU-Mitgliedstaates beinhalten?

Informationen über laufende und abgeschlossene Investitionsschutzklagen werden von der UNCTAD und der ICSID auf folgenden Internetseiten zur Verfügung gestellt: http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS; https://icsid.worldbank.org/en/Pages/cases/searchcases.aspx.

Weitere Verfahren sind der Bundesregierung nicht bekannt.

16. Welche Klagen

    a) deutscher Unternehmen und

    b) Unternehmen aus der EU

    gab und gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung, die auf internationalen Investitionsschutzvereinbarungen (innerhalb und außerhalb der WTO) beruhen und die Forderungen gegen Japan oder japanische Gebietskörperschaften beinhalten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen. Weitere Verfahren sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

17. Woraus leitet die Bundesregierung die Notwendigkeit ab, über JEFTA zwischen der EU und Japan mit den jeweils ausgeprägten rechtsstaatlichen Instanzenwegen und bestehenden Investorenrechten ein zusätzliches Investitionsschutzkapitel mit materiellem Rechtsschutz zu verankern?

Die Bundesregierung hält völkerrechtlichen Investitionsschutz zwischen entwickelten Industriestaaten mit unabhängigen und neutralen Gerichten für nicht unbedingt erforderlich. Völkerrechtlicher Investitionsschutz bietet Investoren jedoch Investitionssicherheit und fördert daher japanische Investitionen in der gesamten EU. Außerdem wird durch die Vereinbarung des von der EU vorgeschlagenen reformierten modernen Investitionsschutzes ein weiteres wichtiges Signal für den Ersatz der bisherigen Investor-Staat-Schiedsgerichten durch öffentliche Investitionsgerichte gesetzt.

18. Welche empirisch belastbaren Fälle gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung für einen nicht hinreichend vorhandenen Schutz von Investoren in der EU und/oder Japan des jeweiligen Vertragspartners (bitte nach Jahr, Volumen und Anlass detailliert auflisten)?

Das EU-Justizbarometer 2017 belegt deutliche Unterschiede bei der Effizienz und Unabhängigkeit der Gerichte in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten (http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-167-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF). Die Vereinbarung von Investitionsschutz im EU-Japan Freihandelsabkommen würde ein wichtiges Signal an japanische Investoren senden, dass Investitionen in der EU sicher sind.

19. Welche Folgen ergeben sich nach Kenntnis der Bundesregierung aufgrund des Amtsantritts der aktuellen US-Administration für Zeitplan und/oder Inhalt des JEFTA-Abkommens?

Als Zeitfenster für den politischen Abschluss des EU-Japan Freihandelsabkommens wird aktuell Ende 2017 angenommen. In Zeiten zunehmender protektionistischer Tendenzen wäre ein baldiger Abschluss ein starkes Signal der EU und Japans für Freihandel und Gestaltung von Globalisierung und würde die Präsenz der EU in Asien deutlich verstärken.

Inhaltlich sind durch die neue US-Administration keine Änderungen zum Verhandlungsmandat eingetreten.

20. Welche Erwartungen hat die Bundesregierung in Hinblick auf die Wachstums- und Beschäftigungseffekte des JEFTA-Abkommens in Deutschland, der EU und Japan?

Liegen der Bundesregierung entsprechende Analysen vor?

Wenn ja, wie werden die Wachstums- und Beschäftigungseffekte in diesen Analysen eingeschätzt?

Eine Studie des Ifo Instituts und der Bertelsmann Stiftung vom 3. März 2017[1] beziffert die Wohlfahrtseffekte im Falle eines konservativen Szenario für Japan auf rd. 8,6 Mrd. Euro pro Jahr nach einer Anlaufphase von etwa zehn Jahren nach Inkrafttreten des Freihandelsabkommens. Für die EU erwartet die Studie im gleichen Zeitraum im gleichen Szenario Einkommenseffekte von rd. 10,7 Mrd. Euro pro Jahr, davon würden ca. 3,4 Mrd. Euro pro Jahr auf Deutschland entfallen. Das zusätzliche BIP-Wachstum pro Jahr in der EU entspräche in diesem Szenario

[1] www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/on-the-economics-of-an-eu-japan-free-trade-agreement/

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

ca. 0,04 Prozent; in Deutschland ca. 0,11 Prozent und in Japan ca. 0,23 Prozent. Optimistische Szenarien des Ifo-Modells schätzen die Wohlfahrtseffekte deutlich höher ein.

Kenntnisse zu den Beschäftigungseffekten des EU-Japan Freihandelsabkommens liegen der Bundesregierung nicht vor.

21. Liegen der Bundesregierung Studien vor, die sich mit den Wachstums- und Beschäftigungseffekten von JEFTA in Drittländern befassen, und falls ja, welche Studien sind das, und zu welchen Ergebnissen kommen sie?

Die Bundesregierung verweist auf die in der Antwort zu Frage 20 genannte Studie des Ifo-Instituts und der Bertelsmann-Stiftung. Die Studie geht von weltweiten Wohlfahrtsgewinnen in Höhe von 18 Mrd. Euro und von Wohlfahrtsverlusten in Höhe von rd. 2 Mrd. Euro nach einer Anlaufphase von etwa zehn Jahren nach Inkrafttreten des Freihandelsabkommens aus. Die Studie erwartet marginal positive Effekte für Drittländer wie Mexiko oder die USA und geringfügig negative Effekte für einige Länder Ostasiens.

22. Welche Erwartungen hat die Bundesregierung bezüglich der gegenseitigen Direktinvestitionen zwischen Japan auf der einen Seite und

a) Deutschland und

b) der EU

auf der anderen Seite durch das JEFTA-Abkommen?

Liegen der Bundesregierung entsprechende Analysen vor?

Wenn ja, wie werden die Effekte des Abkommens auf ausländische Direktinvestitionen in diesen Analysen eingeschätzt?

Dazu liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333